

## 原 著

# 殖産興業政策と人力政策の統合（1）

Co-development of Japanese industrial policy and  
human resource management in the early Meiji era (1)

村上貴美子

**要約：**1868年、欧米列強の脅威のもとに早熟的に近代化を余儀なくされた日本は、後発国として富国強兵策推進の原動力を、財政的にも人力的にも農民層に依存せざるを得なかった。換言するならば維新政府にとって農民層あるいは農業政策を無視した富国化はありえない。このことが農業政策をも包含した殖産興業政策と人力政策の統合の必然を生じ、後発国日本の労働者保護政策（社会政策）を創出するに至る。

民部・大蔵省当時の内政の中心課題は、農業の振興による殖産興業政策にあった。一地方を興し富国の道を開くこと、商法を盛んにし、漸次商税を取り立てることにあった。まず、「田畑ヲ培養シ山野河海ノ利ヲ興シ種樹牧牛馬等総テ生産ヲ繁殖シ以テ富国ノ道ヲ開成スベキ事」。すなわち、初期の殖産興業政策は、徹底した幕藩体制下の農民層を視野に置いた人力政策の推進にあり、ある意味では農民層の「防貧政策」の原点とも言える政策理念である。1871（明治4）年になると、政策理念としての殖産興業政策は開墾局の設置、あるいは士族授産さらに西洋農業など、具体的な勸農政策を展開することになる。

**Key Words：**殖産興業政策 人力政策 労働者保護 社会政策

## 目 次

はじめに

一．問題の所在

二．殖産興業政策の創生—大蔵・民部省の殖産興業政策

三．殖産興業政策の二極化—工部省対内務省の殖産興業政策（以上、1）

四．人力政策の胎動—内務省の殖産興業政策

五．殖産興業政策の進展—農商務省の成立・内務省の殖産興業政策からの撤退

六．人力政策の推進と労働行政への志向

七．労働者保護政策としての労働行政の台頭

おわりに

はじめに

1868年、近代国家への第一歩を踏み出した日本は、そのモデルをヨーロッパに求め、いわゆる「富国強兵」策を展開したことは周知の事実である。この場合、欧米列強の脅威の下に早熟的に近代化を余儀なくされた日本は、後発国として富国強兵策推進の原動力を、財政的に

も人力的にも農民層に依存せざるを得なかった。換言するならば維新政府にとって農民層あるいは農業政策を無視した富国化はありえない。このことが農業政策をも包含した殖産興業政策と人力政策の必然を生じ、後発国日本の労働行政（社会政策）を創出するにいたる。1905（明治38）年に制定された鉱業法、1911（明治44）年の工場法はそのさきがけであり、やがて1922（大正11）年の健康保険法の制定となる。

鉱業法、工場法および健康保険法立案に関する調査・研究の主要な部分が、農商務省時代に行われたことは周知の事実である。日本の内務省は内政に関する絶対的権限を有し、人々の生活に直結する重要な行政機関であったにもかかわらず、現在の社会保険制度へとつながる調査・研究が、主として農商務省で行われてきたことは、今日の行政機構の観点からは一見内政の矛盾を見出す。しかしこの矛盾こそ労働行政（社会政策）が、殖産興業政策と表裏一体的関係にある人力政策として創出されてきたことを意味する。

本論においては、明治政府の近代化・富国化という大義名分のもとに、いかにして労働行政を創出したのかその過程を明らかにする。

## 一. 問題の所在

「『殖産興業』と『富国強兵』は日本の近代化における合言葉であっただけでなく、近代化の過程を短縮した国家権力の作用」としての機能を持っていた<sup>(01)</sup>とするなら、この「殖産興業」および「富国強兵」を支えた原動力、すなわち「人力」に対する国家政策とこれらの関係はいかなるものであったのかを問うことが、労働行政の萌芽にとって重要となってくる。後発資本主義国日本において本源的蓄積過程が意図的に国家政策として展開し、比較的短期間のうちに目的を達成できたことは、それを支える人力政策が積極的・消極的であったにせようまく機能したからに他ならない。すなわち「殖産興業」政策推進の背後に、「人力」政策が展開していたといえる。

いわゆる「殖産興業」という用語が用いられるようになったのは、1880年代に入ってからである<sup>(02)</sup>。1881（明治14）年4月に農商務省が設置されたことを考えると、「殖産興業」政策は主として農商務省において推進されてきたといえる。しかし日本の近代化が欧米列強の脅威の下に早熟的に展開され、欧米列強をモデル国家として「富国」への道を選択したのであるのならば、政策用語としての「殖産興業」はともかく、実態としての殖産興業は新政府にとっては当初からの基本的政策課題であったと考えられる。

石塚裕道の研究によると殖産興業政策は工部省段階、内務省段階および農商務省段階の三段階として展開される<sup>(03)</sup>。しかしこの見解に対して実態としての殖産興業政策を見た場合に、明治維新政府成立段階から展開されていたとする立場がある<sup>(04)</sup>。初期の殖産興業政策は、維新政府の向かうべき国家構想が定まらない時代の、藩閥政権下の行政機構の改編の渦中に翻弄された政策であった。したがって経済産業政策を担う行政機関の思惑、あえて表現するならば当該行政組織の長の意向をそのまま反映した政策であったと考えられる。これが近代国家の確立過程で、次第にその姿を変えていったのである。殖産興業政策の展開は新国家体制が未確立な段階での政策理念の相違がもたらした現象といえる。この意味において、殖産興業政策は藩閥政権の行政機構の改編と一体的動きをなしており、殖産興業政策を論じるには行政機構の改編を論じなければならないが、本論ではあえて論点を明確にするため、殖産興業政策と人力政策の関連性に限定して以下論じることとする。

## 二. 殖産興業政策の創生—大蔵・民部省の殖産興業政策

殖産興業政策に関する研究には石塚裕道、浅田毅衛たち多くのすぐれた研究があるが、社会政策あるいは社会福祉政策との関連で検証しているものではない。その理由は後発国日本が意図的な上からの資本主義政策を推進する過程で、殖産興業政策が展開してきたからに他ならない。殖産興業政策は経済政策推進の中心的役割を担ったのである。したがって経済・産業政策論としての研究が先行することは当然のことである。しかし言うまでもないが産業の発展には、それを担う人力が存在する。このように考えると経済産業政策は人力政策と表裏一体の関係にあるといえる。すなわち維新直後の殖産興業政策は、まさに民部・大蔵省の主要政策課題であった。

内務省の設立に関する研究は勝田が指摘するようにきわめて少ない<sup>(05)</sup>。『内務省史』が内務省の創設を「明治政府による内政の統一をはほぼ確立せしめた記念すべき道標の建立」<sup>(06)</sup>と位置づけるように、内務省の創設は混沌とする新政府の政治課題を整理した国家としての向かうべき目標・方向を決定した起点といえる。換言するならば、内務省の創設は、「大久保利通を実質的な指導者とする政府」ができたことを示す<sup>(07)</sup>。漸く維新の混乱期を脱し、国家の治安警察と殖産興業政策を中心とする本格的な国家形成の段階に入ったといえる。

これに先立ち維新政府は1868（明治元）年1月17日最初の職制である「三職七科制」を制定し、神祇・内国・外国・海陸軍・会計・刑法および制度の七科を設け、内政担当機関として内国事務科と会計事務科を設置した。翌2月3日「三職八局制」により科は局と改称され、ついで閏4月21日「政体書」により、内国事務の実質は会計官に集約される。新政府にとってこの時期の内政の最重要課題は国内統一にあり、そのための軍事費の確保にあった。内務事務は財政事務と分離不可分の関係にあり、維新政府の直面する課題は「国内支配の行政権を掌握して名実ともに日本の統一政府を速やかに確立すること」にあった<sup>(08)</sup>。したがって内政問題は国内統一のための軍事費問題・財政問題に集約されており、財政の健全化が新体制の確立を左右する最も重要な時期であった。

1869（明治2）年1月21日、薩長土肥四藩主による版籍奉還を契機に、全国的な版籍奉還が実現した。これをうけ新政府は2月3日「京都府告諭大意」を布告し内政の方針を示す。この布告において「牧民之要領ハ政教並行」にあること、その役割は「宇内ノ形勢等ヲ庶民ニ

相論」すこと、そのために「其言簡易ニシテ俚俗ニ通シ易」いこと、また「戸毎ニ蔵シ人毎ニ誦セハ上下之趣意不相戾政教並行之基タルヘシ」と説き<sup>(9)</sup>、内政官としての基本姿勢が牧民にあることを示した。ついで2月5日に出された「府県施政順序」で13項目の所掌事務を示し、府県を中心として地方行政の基礎を固めることを強調する。その第一項目は「知府県事職掌ノ大規則ヲ示ス事」と第二項目以下の前提を示しており、第二項目以下において具体的職掌内容を示す。その最初に「平年租税ノ高ヲ量リ府県常費ヲ定ムル事」と財政のあり方を示し、最後の項目で「租税ノ制度ヲ改正スベキ事」と租税制度に言及する。府県施政順序は租税制度に始まり租税制度で締めくくる体裁をとる。まさに維新政府の国家形成の基盤が財政の安定にあったことを示すものである。

府県施政順序13項目中、殖産興業あるいは富国さらに民政に関連する項目に注目すると以下のものをあげることができる。第一に「凶荒予防ノ事」、第二に「窮民ヲ救フ事」、第三に「地方ヲ興シ富国ノ道ヲ開ク事」、第四に「商法ヲ盛ニシ漸次商税ヲ取建ル事」、第五として「租税ノ制度ヲ改正スベキ事」の五項目である。人民の救済を行い、地方の殖産興業を実施し、商業を中心とする租税体系に持っていくこと、これが内政の一領域であることを「府県施政順序」は示している。このうち第一、第三および第四は直接殖産興業政策に関することであり、殖産興業政策の起点といえよう。

1869（明治2）年4月8日行政布達により民部官が設置され<sup>(10)</sup>、会計官が所管していた府県事務を分離し、内政事務の専管省として民部官が「戸籍駅通橋道水利開墾物産済貧養老等」を所掌することとなる<sup>(11)</sup>。4月10日民部官は「民部官規則」を定め、「従前の規ヲ改正シ又ハ新ニ法制ヲ造為スル等総テ重大之事件ハ当官決議ノ上更ニ輔相ノ裁断ヲ受クヘシ」と自らの権限を示した。ついで4月13日民部官・会計官連盟で「今回民部省ヲ新置シ、駅通水利訴訟物産牧畜等ノ諸務ヲ管掌シ、而シテ会計官ハ租税出納營繕用度ノ諸務ヲ管掌ス、・・・但タ鉱山ハ本ト土地ニ属シ其ノ鉱物ハ物産ニ属スル者ニシテ宜ク民部官ノ管掌スヘキ所ナリト雖モ、開墾ノ経費頗ル巨額ナルヲ以テ会計官宜ク之ヲ管掌ス」<sup>(12)</sup>と会計官と民部官の所管範囲を明確に示し、内政事務は民部官で、会計事務は会計官が管掌する行政機構が組織された。ただし鉱山事務に関しては、開墾に巨額の経費が必要であるとの理由で会計官が所管とすることとされた。鉱山事務が民部官からはずされたことは、表面的には維新財政

の逼迫状況下での効率的な鉱山開発を意図したと理解できる。他面、鉱山部門における殖産興業政策が「駅通橋道水利開墾物産」の政策理念と異なる次元で展開される要素をもたらすこととなる。鉱業部門の殖産興業政策が民部官の農業・商業政策に対して、工部省の重工業政策の展開をもたらす基礎を築いたのである。

民部官はその後廃止、会計官統合問題などの曲折を経ながら1869（明治2）年7月8日「職員令」により民部省と改称され諸省の筆頭省となるが、その所管は地理土木駅通の三司に整理される<sup>(13)</sup>。同時に会計官は大蔵省と改められ、造幣寮を筆頭に出納租税監督通商鉱山の五司を所管するとともに、営繕司を民部省土木司と兼ねて所管することとなり<sup>(14)</sup>、従来民部官が所管していた殖産興業部門をも所管し大きな権限を有することとなる。

民部省は同年7月27日に「民部省規則」を制定し、その冒頭で「民政ハ治国ノ大本、最モ至重ノ事」と民政の重要性を掲げ、具体的所掌事務を第一に「府藩県ト戮力協心教化ヲ広クシ風俗ヲ敦クシ生業ヲ奨励シ撫育ノ術ヲ尽シ賑済ノ備ヲ設」けることにおき、これにより「上下ノ情ヲ貫通シ以テ衆諸ヲシテ可令安堵事」を目的に置いた。また民部省規則と同時に制定され、最初の地方官吏服務規律といわれている「府県奉職規則」も、その冒頭で「民政ハ経国ノ大元最モ至重ノ事トス」と謳い<sup>(15)</sup>、中央における民部省と地方の府藩県が一体となり民政を遂行すること、これにより富国（経国）のみちが確保されるとする。さらに富国化の具体策として民部省規則は「田畑ヲ培養シ山野河海ノ利ヲ興シ種樹牧牛馬等総テ生産を繁殖シ以テ富国ノ道ヲ開成スヘキ事」と規定する。また府県奉職規則では、第一に「古田畑ヲ不怠培養シ又ハ土地ヲ開墾シ山野河海ノ利ヲ興シ生産ヲ富殖シ庶民職業ヲ勉勵繁盛ナサシムヘシ」。そのために田畑永代売停止の旧制に法り、貧民にも田畑から離れないですむような良策を立てること。第二に「常ニ凶年饑歳ノ慮ヲナシ豫メ民患賑済ノ備ヲ設」けること。具体策として鰥寡孤独廢疾無告の窮民に対しては検議を尽くし速やかに救助すること、長期間の救助を要する場合は救助方法を記し民部省の決済を受けること、そして次第に産業に従事し貧民の減少を図ること、を規定する<sup>(16)</sup>。同日大蔵・民部両省連名で出された「府県職務章程 第四」で、以下のごとく示す。「田畑ヲ培養シ、若クハ草菜ヲ開墾シ若クハ山海ノ利ヲ興シ人民ヲ率励シ生産ヲ増殖シ、職業ニ励精セシム可シ」。すなわち人民を率先して農林漁業に従事させ、農産物等の生産を増すことを求めたのである。



特に農民には「所有田地ヲ永世ニ売買スルノ禁令ヲ有持セシメ」、「寒民ト雖モ田畑ヲ亡失」しないようにすべきである。そのために「草萊ヲ拓キ水理ヲ興ス等」の地形を変換するときは、地図および費用（概算書）を添付して民部省に稟議すること<sup>(17)</sup>。

民部省で推進しようとする殖産興業は、農業を中心とする第一次産業の推進にあった。財政力の脆弱な新政府が求めた財政基盤は農業にあり、人力としての農民層にある。そのために人民すなわち農民を率先奨励して産業に従事させることが大前提となり、土地と農民の一体的な関係が求められ、田畑の永代売買を禁止し、いかなる生活困窮に陥ろうとも「田畑ヲ亡失」することを禁止したのである。初期の殖産興業政策は徹底した幕藩体制下の農民層を視野においた人力政策の推進にあり、富国の源泉を農業および農民に置いたものである。ある意味では「防貧政策」の原点ともいえる政策理念である。しかしこの時期の農業・農民層を基盤とする殖産興業政策は理念としての政策であり、具体的施策として展開するのは1871（明治4）年以降のことである。

1871（明治4）年になると、理念としての殖産興業政策に若干の変化が起こる。開墾局設置を目前に、同年2月民部省は「開墾局目的ノ件」を太政官に提出し、開墾局の設置目的を、士族政策と殖産興業政策の一体化を提言する<sup>(18)</sup>。民部省は維新以降の士族政策を次のように分析する。従来の士族政策は帰農商政策を採ってきたが、具体的に生業を営ませる方法がなく、家禄を失った士族達は生活ができない状況にある、他方「天下ノ中荒蕪不毛ノ地少ナカラス」特に「東北ノ諸州ニハ多分有之」状況にあり、この土地を士族に授け「耕転種芸ノ術」に従事させ、「土着者ノ永久ノ産」につかせることができる。すなわち、民部省は開墾事業の目的を、単なる財政政策の一環としての位置に甘んじることを避け、より付加価値をつけ、士族の自活への道を見出そうとし、そのための具体策として開墾事業と士族授産の連動を提言したのである。

なお、維新时期における士族授産に関する意見として、次の三視点の立場がある。第一は徳川茂承および井上馨に代表される立場で、士族の困窮を認め何らかの対策の必要性を認めつつも、士族の優秀性を強調し、教育ないし精神論を重視する立場である。第二の立場は岩倉具視に見られる立場であり、工業を中心に士族授産の展開を主張する立場である。第三は大久保利通に代表される立場で、農業中心の士族授産を主張する立場である<sup>(19)</sup>。

民部省は前記「伺書」で農業中心に士族授産を展開する大久保の意見を全面的に打ち出したのである。換言するならば、工業が未発達な段階での岩倉の工業推進論は時期尚早論といえよう。その点、大久保の農業中心の士族政策は、移行期の財政基盤を農業政策においた殖産論と、失業者対策的要素を持つ士族政策が一体化した案であり、時宜を得た案として内務省に受け入れられたと考えられる。

1871（明治4）年5月民部省に開墾局が設置される（二ヶ月後の7月17日には勸業局の一掛「開墾掛」に縮小される）。この年は民部省にとって、実質的な殖産興業推進の年と位置づけることができよう。その特徴の第一は民部省の進める殖産興業の中心命題を勸農政策におき、この勸農政策に既存の農業の推進および農民の誘導に加えて、士族授産を持ち込み具体化したことである。その背景に前年（明治3）年閏10月20日に工部省が設置されたことがある。工部省の殖産興業政策については後述にゆずるが、民部省の殖産興業への影響について若干ここで述べておく。

工部省創設の趣意書には、富国の源泉は農工商の三事にあり、これら三者の協力が重要であるとした上で、「神州ノ開花富強ヲ求ント欲ス首ニ工部ノ業ヲ興サスンハアル可ラス」と工業の重要性を説く<sup>(20)</sup>。先の士族授産は工業優先政策「工本政策」に対する「農本政策」の巻き返しともいえる。民部省の推進する開墾・種芸・牧畜・養蚕などの諸事業の人力に士族を当てることによって、士族に対する失業対策的効果をもたらすとともに、民部省所管の殖産興業政策を農業部門において図ろうとしたものである。

第二の特徴は従来の殖産興業政策が、理念あるいは指向性を示したに過ぎなかったことに対して、具体的施策を提示し実行に移したことである。その一つに先の士族授産事業をあげることができる。さらに一般人力との関係でより重要な施策として、農業の近代化促進策をあげることができよう。1871（明治4）年、民部省は農業政策に西洋農学を導入することを決定する。2月2日、民部省は「外国人ヲ雇用シテ農学ヲ創興シ開墾牧畜ノ方法考究方」を太政官に稟議し、翌3日裁可を得る<sup>(21)</sup>。民部省は本稟議の趣旨「荒蕪地開墾方法」の施行に際して、農学校の設立の許可を得た。そこで全国の荒蕪地を調査したところ、下野国那須原を主として荒原野が多くあり、これらの土地の開墾を放置すれば地力を遺棄することとなるのみならず、官民の衣服の多くはウールをも

使用している現状に照らせば、これらの荒蕪地で牧羊を行うべきである。そのために外国人を1・2名ないしは3・4名雇用して、開墾牧畜の事業を実施し、かつ農学校を設立して牧畜樹芸の伝習に当てることを提案したのである。この民部省稟議を2月3日太政官が裁可にしたことにより米国人ホールを雇用し、農耕、牧畜、種芸の諸事を講究し、人民を奨励するために駒場・巢鴨の二箇所に種芸園を開設する運びとなり、農業部門における殖産政策が具体的に実施されることとなる。さらに民部省は殖産政策をより積極的に推進するためには「果穀ノ種苗ヲ聚メ及ビ耕耨ノ器具ヲ備ヘサレハ」試験に従事することができないとの認識の下に、アメリカから種苗器具を購入することを4月29日付で太政官に稟議した。このとき以降外国人による農学の導入および種苗の品種改良などが展開される。そのための農業教育・学問の推進が積極的に展開される基礎を築いた<sup>(22)</sup>。

1871年（明治4）年、士族授産事業と同時に農業政策を殖産興業政策の重要な柱とする方針が採られたことを受け、同年8月19日には大蔵省（民部省は1871年4月7日大蔵省に統合される。）は事務章程第14に「農業ヲ奨励スルノ方法ノ設定」を盛り込み、そのための「勸農寮職制」を定める。勸農寮の具体的所掌事務は「勸農ノ事務ヲ処スル能ク其方ヲ考究シ新タニ之カ規則ヲ定メ又ハ実務ヲ施スル等豫メ其経費ノ多少ヲ算シ其成業損益ノ目的ヲ定」め実行に移すこと、さらに「勸農ノ道ヲ謀ルニヨリ或ハ利便ノ方ヲ授ケ又ハ生産ノ法ヲ興ル等發明ノ説ヲ考案シ其原理ヲ推敲シ実行試験ヲ経テ其事ノ正確ナルヲ徴シ其案算を詳ニシ法」を策定して実行に移すことと規定し、「耕織牧畜等ニ関スル勸農ノ事務ヲ管掌」することにある<sup>(23)</sup>。

同年9月には勸農政策を具体的に示した「水田、白田ノ種芸ハ米麦諸穀ニ限ラス其ノ土質ニ適応スル者ヲ陪殖方大蔵省稟議」を太政官が裁可したことにより、大蔵省は従来の米麦中心の農耕のあり方を以下のように分析したうえで、農業政策の転換方針を示す<sup>(24)</sup>。すなわち従来の農耕は「農民ノ耕種スル専ラ五穀ニ局リ、逐ニ凡百果蔬ヲ産殖スルヲ知ラサル」うえに、「封建割拠ノ余弊ヲ存シ」一封建地内での自給自足に頼ってきた。その結果、土質に適合しない作物の耕作に当たるもの、あるいは旧主長の蚕桑に従事するもの、さらには禁を犯して甘薯の栽培に従事するものなどがある。これらの事実は「大ヒニ富利ヲ求ムルノ道ニ反シ、其ノ特質実ニ全国財計ノ羸縮」に関係する。したがって「民庶ヲ誘導シテ物産ヲ繁

殖セシムヘキヲ急務」とし、「土質ニ適応スル者ハ四木三草（四木ハ桑楮漆茶、三草ハ藍麻紅花）及ヒ何等ノ物種ヲ問ハス盛ンニ之ヲ陪殖セシメ以テ深ク地力ヲ盡サシメン」としたのである。また県治条例、事務章程、および新県処務須知において、各県で治める事務を具体的に以下のことを示す。県庁の事務を庶務、聴訟、租税および出納の四課とし、租税課の所管は租税に関することに加えて、開墾、遭運、植芸、漁獵、山林、堤防、営繕および社倉を管理すること、とされた<sup>(25)</sup>。

民部・大蔵両省は混沌とする新政府の基本方針あるいは政府部内の主導権抗争を反映して、1869（明治2）年8月11日には両省併存のまま、民部卿が大蔵卿を兼ね、民部大輔が大蔵大輔を兼任するという「卿・大輔以下の兼任」という実質的統合により大蔵省の権限の強化を図った。しかしこの民部・大蔵両省併存は、大蔵省に大隈重信を筆頭に伊藤博文・井上馨・渋澤栄一など新政府の人材が集中し太政官を圧する状況をもたらす状況を招いた。その結果反対勢力（大久保利通・廣澤真臣・副島種臣・佐々木孝行ら）との調整が必要となり、1870（明治3）年7月10日太政官達をもって「民部省大蔵省自今分省」となる。さらに翌71（明治4）年7月27日には民部省は廃止、再度大蔵省に統合され、1873（明治6）年11月内務省設置が決定されるまで、民部行政は大蔵省の組織下に置かれる。

このような維新以降の民部・大蔵省の統廃合はとりもなおさず維新政府要人の主導権争い、ひいては新国家体制の幻つくりの相違に由来するものである。維新政府の政策方針に一定の方向を与え、内政体制が確立するのが1874（明治7）年1月、内務省の創設においてである。内務省の創設により、内務行政は財政と内政に分離独立し、明治新体制は一応確立したといえよう。この間の殖産興業政策の中心課題は、財政基盤の安定化をもたらす唯一の産業である農業を近代産業として再編することにあつた。1871年（明治4年）にはじまる一連の土地制度改革はそのための改革であつたと言っても過言ではない。民部・大蔵両省時代の殖産興業政策は、まさに「近代国家形成の基盤としての財政の確立」<sup>(26)</sup>を目的とした政策といえる。

### 三、殖産興業政策の二極化—工部省対内務省の殖産興業政策

1887（明治3）年閏10月20日、工部省が新設される<sup>(27)</sup>。工部省新設に伴い民部省の所掌事務は、土木、郵便、鉱山、聴訟および地理の五司並びに社寺、鉄道、伝信機、

灯明台、および横須賀製鉄所各掛の十部門であったものから、寺院寮および地理、土木、駅通の三部門に縮小される。殖産興業政策の重工業部門は新設された工部省に移管され、工部省は鉱山、製鉄、灯明台、鉄道および伝信機の五部門を所管することとなる。工部省の設置について『内務省史』は「工部省と初期の内務省は密接であったが、これは当初の内務省が殖産政策を担当していたからである」と評価する<sup>(28)</sup>。しかし工部省の設置により殖産興業政策は民部省から重工業部門の独立を意味し、従来民部省に集約されていた殖産興業政策を、民部省の所管する農業および軽工業部門と、工部省が所管する重工業部門の二極化政策を展開することになる。

工部省の新設は、先に述べたように従来の殖産興業政策を、民部省の所管する農業部門・軽工業部門と工部省の所管する重工業部門に分離し、1885（明治18）年12月工部省が農商務省に統合されるまで、殖産興業政策は軽工業部門と重工業部門の二本線で推進されることを意味した。

維新直後から明治初期の民部・大蔵両省の統廃合および工部省の設置などのめまぐるしいまでの行政機構の改編は、とりもなおさず新政府部内の権力抗争の表れであり、工部省の設置は「行政上の理由からではなく、むしろ人事関係の調整から行われた」<sup>(29)</sup>ものであり、「明確な方針をもたないまま」設置された<sup>(30)</sup>。

そもそも工部省の設置は1869（明治2）年の大隈重信による「工部院」提案に始まるが、翌年3月、政府の鉄道技師長（日本政府の建築方首長）として来日したエドワード・モレルが大蔵少輔伊藤博文の求めに応じて提出した「建築局」建議を具体化したものである<sup>(31)</sup>。伊藤の要請に対してモレルは自ら外客であり日本の風習制度を知らないと断ったうえで、「予に問われし緊急の件」につき熟考した結果を以下のように提言する。欧州においてはスイス諸州、イギリスを除く各国では「政府建築の諸務を管轄する為め頗る盛大の局を建て、国土生産の物財を以て、眼前国内人民の幸不幸に干渉する事業を起こすことなれば、其局を置き建築の方法を論ずる、何事を捨置とも国家第一の緊務とす」。英国は他の国と異なり個人の自由を重視する国であるため、政府に委ねる方法をとっていないが、他の国では「政府管轄の建築局を置き、広大の制を建て、恰も金庫会計、陸海軍務及び外国事務等の諸局と異なる事なし。建築局主宰の任は最も干係重大の位置にして、局内の事務細大となく尽く其任にあり、且事業を起すに当り局内の制度変革皆其權に出

る」と建築局すなわち官業事業担当省の重要性を強調する<sup>(32)</sup>。具体的事業として鉄道建築、道路補理、海沿海岸の造築、燈明台、鉱山等の管轄を示す。さらに前記事業の推進に当たっては教導局を設置し、学術の教導習熟が重要であるとし、「学術を教導し、之を実地に施すこと、総て非常の事に臨むの外、欧羅巴人の手を仮らずして事を遂るの時期至るべし」と、日本の将来の独立を促す。モレルは単に建築局の設置の必要性を提言したのみならず、やがて日本がヨーロッパ依存体質から脱却して工業部門において自立するときを迎えるために、建築学校の建設をあわせて提言した。

モレルの提言した建築局は、重工業部門および土木部門を含む構想である。これに対して実際に設置された工部省は、民部省所管の鉱山・製鉄・燈明台・鉄道および伝信を引継ぐ五部門で構成され、土木部門は民部省に残された。このことは当時の物流の中心が水路、陸路にあっては人力あるいは馬車等であり、ようやく鉄道敷設の検討が始められた時代状況を物語っている。したがって、土木政策の中心は農業政策に付随するものであり、このため民部省所管となったと考えられる。新設された工部省は「百工勸奨」を目的とするものであるが、民部省に農業および軽工業部門を残し、官営方式による鉱山および鉄道を主とする重工業部門を担当する。このことが工部省の殖産興業政策を軍事政策と一体的に展開させる要因となる。

明治維新を財政史的視点で見ると、「現物財政」を基調とする封建財政から「貨幣財政」を建前とする近代財政への移行過程といえる<sup>(33)</sup>。しかも維新政府は崩壊過程にある封建財政を受け継ぎ、近代国家体制に対応した財政機構を確立する必要に迫られていた。新政府にとって、後発国日本が先進資本主義国に伍していくためには、資本主義化を免れる選択肢は皆無であり、そのための財政的裏づけが最重要課題となる。この問題を最初に担当したのが由利公正であった。

維新政府最初の財政担当である由利公正は、福井藩の財政改革の手腕により財政担当になった人物である。したがってその方策は旧体制を基盤とするものである。由利は1868（慶応4）年1月ころ「乍恐御尋に付奉申上候」（「覚え」）を著わし、人心把握のための政策の第一は大赦、第二は「生民之塗炭」の苦しみを救うこと、第三は「武備を厳にし、海外に接するの道」を定めること、「民命の係る処は金穀の多寡並びに融通弁利に關係」することにあると説明する。由利は財政建て直しの具体策とし



て、国内総て万高万両の割合で紙幣を発行し、それぞれの石高に応じた貸付を提言する<sup>(34)</sup>。由利はこのために三井・小野・島田の御為替三人組と鴻池の都市大商人へ御用金調達を命じるとともに、貸付には紙幣すなわち太政官札をあて、貸付形式は商人たちから調達した御用金の領収書を引当て、同額の太政官札を貸し付けるか、あるいは貸付額の半額相当の正金を納めさせ、残りの半額を土地、店舗を抵当に貸し付けるものであった。すなわち太政官札の発行は御用金調達によって経済界に生じた正金の枯渇および資本の欠乏を補うことを目的としたものであり、由利財政はこれにより「産業の商人的支配を通じて殖産興業の目的を達成しようとした」のである<sup>(35)</sup>。この限りにおいて御用金は政治的献金であり、「旧幕藩体制下の特権的御用商人層の新政権への参加を意味する慕債」であった<sup>(36)</sup>。

維新政府は、1868（慶応4）年閏4月「富国之基礎」を建てるために「一時之建法」をもって金札を発行することを布告する<sup>(37)</sup>。金札（太政官札）は前記由利公正の建白を実施に移したものであり、富国の基礎である物産開発すなわち殖産興業にあてる目的で発行された。しかも財政力の弱い維新政府の信用を、前記商人資本の信用で補おうとしたのである<sup>(38)</sup>。しかし、賈悪貨の引き換え問題あるいは太政官札の価値下落問題などに対する外国資本の抗議、あるいは強力な中央集権国家の建設を目指す大久保、大隈たちいわゆる開明派官僚たちの批判のもとに由利財政は失敗に終わった。由利財政は殖産興業という本来の目的を達成できずに「政商発展の基礎」だけを残して挫折したのである<sup>(39)</sup>。由利財政の失敗が前述の大隈たち開明派官僚の進出を可能にし、工部省の設置を促していったといえる。

維新直後から明治政府が確立するまでの約十年間は、新政府の財政危機と西欧列強の脅威の間で、新しい国家体制のあり方をめぐる人脈の熾烈な主導権争いが常に存在していた。その典型的なものが民蔵統廃合問題であり、工部省の設置といえる。政治力学的には以上のように整理することができる工部省設置を、今一度殖産興業政策および人力政策の視点から見ておこう。

そもそも日本の鉱山は、江戸時代中期には世界有数の鉱山国として幕府・諸藩の厳格な統制のもとに運営されていたが、幕末期には採掘および排水技術の未熟さにより衰退期に入っていた。石炭・石油の採掘も可能であったが、石炭に対する藩の仕組み・法体制は厳格な統制をしき、石油はその利用法が未発達な状態にあった<sup>(40)</sup>。

工部省の設置はまさに「皇国ハ富国タルノ礦山森林ヲ饒有シ人口繁庶ス。宜シク鉱業ヲ盛興シ工業ヲ殷富ナラシムヘシ」<sup>(41)</sup>との政策を実現するために設置されたのである。その基本理念は「工芸ノ事ハ其用尤大ニシテ富強ノ道此ヨリ急ナルナハシ」<sup>(42)</sup>にある。したがって鉱山に関する政策は他の勸業政策に先んじて、維新当初から具体的施策が実施されてきた。

新政府は1868（明治元）年2月25日、旧幕府の大阪銅座役所に銅会所を開設し、4月1日には「諸国ノ出銅ハ勿論古銅地銅ニ至迄右会所へ屹度可相廻候事」と達し、国内外の銅の直売等を禁止する。ついで7月25日には銅会所を鉱山局と改め<sup>(43)</sup>、「出金銀銅出高之多少ニヨラス総テ右局へ御買上相成」、購入者は「同局へ可伺出」ることが規定される<sup>(44)</sup>。すなわち新政府は維新直後から、富国の源泉である鉱物資源の政府集中管理体制を確立していったのである。鉱山局は工部省が設置されるまで前述の民部・大蔵省の統廃合の組織変遷に翻弄されるが、基本的には大蔵省体制下に置かれていた。

新政府は産出された鉱物資源の集中管理体制を敷く一方で、諸藩の鉱山開採許可権を中央集中管理すると同時に、1869（明治2）年2月20日、鉱山採掘を一般私人に開放する方針をとる。「鉱山開拓ノ儀ハ其居住地之者共故障筋無」ときは府藩県へ願ひ出ること、府藩県においても旧慣習に拘泥することなく速やかに許可することを決定し、採掘の民間参入を認めた。しかしその基本姿勢は、鉱物は「独り政府ノミ之ヲ採掘スル」権利を持つものであり、私掘の鉱山業は「政府ヨリノ請負」にすぎないとし、「鉱山ニ西洋器械ヲ据付或ハ西洋技術方ヲ雇入時ハ前以テ当省ノ許可ヲ受く」べきこと、「雇入レ西洋人ハ技術方」に限定することなど、外国人の鉱山関与に慎重姿勢を示す<sup>(45)</sup>。この基本姿勢は1873（明治6）年7月20日、太政官布告第259号「日本坑法」に整理され、1890（明治23）年に制定された鉱業条例に継承され（第2条 鉱物ノ未タ採掘セサルモノハ国ノ所有トス）、明治政府の鉱業政策の基本姿勢となる。すなわち工部省時代の殖産興業政策の中心的存在である鉱山業は、「大工作ヲ越シ、大器械ヲ設クル」<sup>(46)</sup>基礎を作る目的で、富国政策を担う基幹事業としてその役割を担うのである。したがって工部省の官営事業は先進的な洋式機械技術体系を導入したにもかかわらず、前近代的な技術基盤の上になりたっていた<sup>(47)</sup>。鉱山業における前近代性は技術体系のみならず労働力政策にも現れる。このことがやがて経済政策あるいは産業政策の立場から、人力

政策を創出する要因の一つとなる。

日本坑法に収斂する鉱山および鉱業に関する規定は、富国推進目的で制定されたものであり、したがってその主要な規定は、国と鉱業人の関係、鉱業人と地表権利者（土地所有者等）に関するもので、鉱業人と鉱山労働者の関係、あるいは鉱山労働者に関する規定はない。当時の鉱山労働者は「多くは納屋や飯場制度ないしは友子同盟等の、前期的な親方制度によっておこなわれ」ており、「鉱業人は一般的には労働過程そのものを把握するを要しなかった」<sup>(48)</sup>。このことは「明治前期の政府の鉱山経営は、輸出用の金・銅・石炭を政府が独占的に支配することで貨幣材料獲得・軍需生産の基礎資材を政府の手に獲得することが中心であり、その経営は囚人労働や蛸部屋の古い労働慣習を残し、一方で外国人技師を招いて近代的技術の導入を図るなど、日本的合理化政策をとった」<sup>(49)</sup> 結果といえる。

鉱業政策における富国政策の考え方は鉄道建設においても見ることができる。「工部省の鉄道建設計画は開港場と中心都市の結合という内外市場開拓を意図した経済目的と『非常緩急之節戒厳出兵』という軍事的・警察的目的をもった『新政府権力を確立するための東西両京の連結という発想』によって決定された」<sup>(50)</sup>。他方、軍事工業建設の開始は、幕営工業の官収にはじまる。官収は1850（寛永3）年佐賀藩の反射炉築造をはじめとし、1868（明治元）年には旧幕営の関口大砲製作所、長崎製鉄所、横須賀製鉄所、石川島造船所、幕府海軍所を接収し、これらをそれぞれ東京および大阪砲兵工廠、横須賀海軍工廠、海軍造兵廠と改め<sup>(51)</sup>、官営軍事工業の基礎を固めていった。工部省の設置はこの官営軍事工業発展の基盤を確保することとなり、軍事工業中心の殖産興業政策を生み出す要因を内在するにいたる。

以上のような軍需産業と一体的に展開してきた工部省時代の殖産興業政策は、人力政策においては前近代的な使用慣習に基づくものであった。このことがやがて1890（明治20）年代、農商務省段階に入って人力政策が政策課題として登場する遠因となる。

注

- 01 永井秀夫「殖産興業政策論」『北大文学部紀要』10号 1961：131
- 02 石井寛治『日本経済史』東京大学出版会 1976：67。  
小岩信竹「政策用語としての『殖産興業』について」『社

会経済史学』1971年。

- 03 石塚裕道「殖産興業と移植産業・在来産業」『社会経済学』32巻5・6号。1967。
- 04 浅田毅衛「明治前期殖産興業政策と政商資本」『明大商学論叢』67号 1985。
- 05 勝田政治『内務省と明治国家形成』吉川弘文館 2002：1
- 06 大霞会『内務省史 第一巻』1971：12
- 07 原口清『日本近代国家の形成』岩波書店 1968：169
- 08 大霞会 前掲書：15
- 09 前掲書：29
- 10 内閣記録局編『明治職官沿革表 合本2』原書房 1953：9
- 11 大霞会 前掲書：34
- 12 前掲書：35
- 13 内閣記録局編 前掲書：10
- 14 日本史籍協会『官令沿革表』1979：4, 8
- 15 大霞会 前掲書：41
- 16 農林省農務局編纂『明治前期勸農事蹟輯録 上巻』大日本農会 復刻1950（初版1939）：15, 16
- 17 前掲書：16
- 18 前掲書：16
- 19 村上貴美子『戦後所得保障の検証』勁草書房 2000：22, 25。
- 20 「工部省ヲ設クルノ旨」三好信弘『日本農業教育成立史の研究—日本農業の近代化と教育』風間書房 1982：205
- 21 農林省農務局前掲書：17 - 18
- 22 農業教育に関しては三好 前掲書参考
- 23 農林省農務局 前掲書：18
- 24 前掲書：19
- 25 前掲書：20, 21
- 26 菅野正『近代日本における農民支配の史的構造』御茶ノ水書房 1978：39
- 27 なお、石塚の研究によれば工部省設立布達は『法規分類大全』では10月22日、『公文録 工部省之部』では10月22日となっていることが指摘されている。石塚『日本資本主義成立史研究』吉川弘文館（1973：49）。なお、内閣記録局編『明治職官沿革表 合本2』原書房（1953：17）では閏10月20、また『官令沿革表』続日本史籍協会叢書 東京大学出版会（1979：27）も閏10月20である。
- 28 大霞会 前掲書：45
- 29 大霞会 前掲書：44
- 30 石塚 前掲書 1973：28
- 31 中村正則他『日本近代思想体系八 経済構想』岩波書店



- 1988：345
- 32 石井「解題」：355
- 33 高橋誠「日本資本主義の発足と財政」鈴木武雄『日本現代史体系 財政史』東洋経済新報社 1962：1
- 34 中村正則他 前掲書：3
- 35 高橋誠 前掲書：8
- 36 浅田毅衛「明治前期殖産興業政策と政商資本」『明治商学論叢』67号 1985：89
- 37 中村正則他 前掲書：5
- 38 浅田毅衛 前掲書：5
- 39 前掲書：93
- 40 石村善助「鉱業法（法体制確立期）」『講座日本近代発達史3』勁草書房 1958：173
- 41 前掲書：180
- 42 石塚 前掲書：29
- 43 続日本史籍協会叢書 『官令沿革表』：6
- 44 石村 前掲書：174
- 45 前掲書：175 - 176
- 46 石塚 前掲書：494
- 47 前掲書：498 - 500
- 48 石村 前掲書：193
- 49 浅田毅衛「明治前期殖産興業政策と政商資本」『明大商学論叢 67号』1985：99
- 50 前掲書：99
- 51 石井寛治 日本経済史 東京大学出版会 1976：67

